

Brüsseler Dokument zur Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa

Belgische Vorsitz in Zusammenarbeit mit dem Europarat



European
Social
Charter

Charte
sociale
européenne



Am 12. und 13. Februar 2015 organisierte der belgische Vorsitz in Zusammenarbeit mit dem Europarat in Brüssel die europäische Konferenz zur „Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa“.

An der Konferenz nahmen Vertreter der Politik und hochrangige Sachverständige teil. Insbesondere die Anwesenheit und die Reden des Generalsekretärs des Europarates, eines Mitglieds der Europäischen Kommission und des Vizepräsidenten der Parlamentarischen Versammlung sind hervorzuheben.

An der Konferenz, die im Rahmen des Turinprozesses stattfand, nahmen 300 Vertreter der Wissenschaft, der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, internationaler Institutionen (Europarat, Europäische Union, Internationale Arbeitsorganisation, Vereinte Nationen), der sozialen Partner und der internationalen Nichtregierungsorganisationen teil. Dieser Prozess, der in der gleichnamigen Stadt durch die italienische Ratspräsidentschaft der Europäischen Union und den Europarat angestoßen wurde, soll das politische Interesse an den sozialen Rechten in Europa im aktuellen Umfeld mithilfe der Europäischen Sozialcharta stärken.

Wie bereits während der Konferenz angekündigt, haben die akademischen Experten das „Brüsseler Dokument“ vorbereitet.

Es handelt sich um eine Zusammenfassung der wichtigsten Vorschläge, die im Verlauf der Konferenz unterbreitet wurden und zur Verbesserung des Schutzes der sozialen Rechte in ihrer Eigenschaft als Menschenrechte beitragen sollen. Die Arbeitsgruppe wurde von Herrn Professor J.-Fr. Akandji-Kombé geleitet, der Professor an der Universität Paris I-Panthéon-Sorbonne ist und als Koordinator des akademischen Netzwerkes der Europäischen Sozialcharta fungiert.

Diese Experten haben völlig unabhängig gearbeitet und die Ergebnisse der Diskussionen während der Konferenz mit einbezogen. Das „Brüsseler Dokument zur Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa“ wurde dem belgischen Vorsitz am 13. März 2015 so übergeben, wie Sie es im Anhang finden.

Es ist nun die Aufgabe der Mitgliedsstaaten des Europarates und des belgischen Vorsitizes --aber auch der zukünftigen Vorsitzenden --, die Vorschläge so weiterzuverfolgen, wie sie es für richtig halten.

Besonderer Dank gilt der Expertenarbeitsgruppe, die das Brüsseler Dokument erarbeitet hat, dem Sekretariat des Europarates und insbesondere der Sektion der Europäischen Sozialcharta für die aktive Teilnahme und die durchgehende Unterstützung bei der Organisation der Konferenz.

Das vorliegende Dokument steht in französischer, niederländischer, deutscher und englischer Sprache zur Verfügung

Die Website des Europarates zum Turinprozess, auf der auch die Dokumente zur Konferenz in Brüssel abrufbar sind:

<http://www.coe.int/fr/web/portal/high-level-conference-esc-2014>

Turinprozess

BRÜSSELER DOKUMENT

zur Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa

12. – 13. Februar 2015

Im vorliegenden Dokument, das von einer Gruppe unabhängiger Experten verfasst wurde, werden die wichtigsten Ergebnisse der Konferenz zur Zukunft des Schutzes der sozialen Rechte in Europa aufgeführt, die vom 12. bis zum 13. Februar 2015 in Brüssel auf Initiative des belgischen Vorsitzes des Ministerkomitees des Europarates stattfand. Die Konferenz in Brüssel wurde im Rahmen des Turinprozesses organisiert, der durch die Konferenz auf hoher Ebene zur Europäischen Sozialcharta am 17. und 18. Oktober 2014 initiiert wurde. Dieses Dokument ist eine Fortsetzung des allgemeinen Berichtes zur Konferenz in Turin.

Das Brüsseler Dokument enthält eine Vielzahl von Zielen und Vorschlägen für die Verbesserung des Schutzes der sozialen Rechte in Europa.

Während der Brüsseler Konferenz bestätigte sich, dass ein breiter Konsens besteht im Hinblick auf die Notwendigkeit, die sozialen Rechte bei den durchgeführten politischen Maßnahmen in Europa stärker zu berücksichtigen, insbesondere als Antwort auf die Wirtschafts- und Finanzkrise und die Staatsverschuldung. Zu diesem Zweck soll die Möglichkeit von rechtlichen Schritten gegen die Verletzung von sozialen Rechten verstärkt werden.

Auch zeichnet sich ein Konsens ab über die Notwendigkeit, der revidierten Europäischen Sozialcharta in dieser Hinsicht volle Wirksamkeit zu verleihen und die Koordination zwischen den verschiedenen europäischen Schutzinstrumenten für die sozialen Rechte zu verbessern, unabhängig davon, ob sie nun auf den Europarat oder die Europäische Union zurückgehen.

1. Die sozialen Rechte in Krisenzeiten garantieren

Die Wirtschafts- und Finanzkrisen hatten sehr negative Auswirkungen auf die Ausübung der sozialen Rechte in Europa. Nach 2008 bedrohte die Zunahme der Arbeitslosigkeit, der Zahl der Obdachlosen, des Hungers, der Ungleichheit und der Kinderarmut stark die Rechte, die in der Europäischen Sozialcharta aufgeführt sind, sowie das europäische Sozialmodell im allgemeineren Sinne. Wie der Menschenrechtskommissar des Europarates feststellte, betrafen die Kürzungen bei den Gesundheitsausgaben in Europa das Recht auf den besten Gesundheitszustand, der erreicht werden kann. Unsicherheiten in Bezug auf Wohnung und Beschäftigung führten dazu, dass sich der Anteil der Menschen, die eine Beeinträchtigung ihrer mentalen Gesundheit riskieren, erhöhte. Die Wirtschaftskrise führte zwischen 2007 und 2012 zu einer Erhöhung der Zahl der Obdachlosen in Griechenland, Irland, Italien, Portugal, Spanien und

dem Vereinigten Königreich. Die Zahl der Arbeitslosen stieg seit 2007 ebenso wie die Anzahl der Arbeitnehmer, die in Teilzeit oder befristet beschäftigt sind. Zwei Drittel der 30 von UNICEF untersuchten europäischen Staaten hatten zwischen 2008 und 2012 einen Anstieg der Anzahl der Kinder zu verzeichnen, die von materieller Entbehrung betroffen sind. Die Haushaltskonsolidierung nach 2007 hatte auf Frauen unverhältnismäßige Auswirkungen: In einigen Mitgliedsstaaten der EU, in den Staaten des EWR und der EFTA und in den beitragswilligen Ländern machten die Rückschritte in Bezug auf Beschäftigung, Sozialtransfers und Sozialdienste die kürzlich erreichten Erfolge im Bereich der Gleichbehandlung von Männern und Frauen zunichte. Diese Entwicklungen führen möglicherweise zu einer Regression bei der Umfang der Umsetzung von mehreren Rechten, die durch die Instrumente des Europarates, unter anderem durch die Artikel 1, 4, 7, 11 und 12 der Europäischen Sozialcharta und durch die Artikel 2, 3, 6, 8 und 1 des Ersten Zusatzprotokolls der Europäischen Menschenrechtskonvention geschützt sind. Die Rechte zum Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung und das Recht auf Wohnung, die in der revidierten Europäischen Sozialcharta in den Artikeln 30 und 31 aufgeführt sind, waren ebenfalls betroffen.

Einige dieser Auswirkungen auf die sozialen Rechte konnten den besonderen Folgen im Zusammenhang mit der Krise zugerechnet werden, wie die Turbulenzen an den Märkten und die Beschäftigungsmöglichkeiten. Andere resultieren aus den politischen Maßnahmen auf nationaler und supranationaler Ebene, die als Antwort auf die Krisen durchgeführt wurden, insbesondere Sparmaßnahmen.

Die internationale Arbeitsorganisation führte übrigens die Auswirkungen näher auf, die sie auf Grundlage des Berichts zu den neuesten Sozialschutzentwicklungen, der bei der Konferenz vorgestellt wurde, erarbeitet hat. Sie unterstrich, dass haushaltspolitische Spielräume erforderlich sind, um den Schutz der sozialen Rechte zu verstärken (Social protection global policy trends 2010-2015: from fiscal consolidation to expanding social protection: key to crisis recovery, inclusive development and social justice (Internationales Arbeitsamt, Genf: ILO, 2014)). Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte hat für seinen Teil zugegeben, dass es notwendig sein kann, eine Sanierung der öffentlichen Finanzen bei Wirtschaftskrisen vorzunehmen, um die Erhaltung und die Lebensfähigkeit des aktuellen Systems der sozialen Sicherheit sicherzustellen. Gleichzeitig hat er unterstrichen, dass solche Maßnahmen nicht den grundlegenden Rahmen des nationalen Systems der sozialen Sicherheit verletzen oder dem Einzelnen die Möglichkeit nehmen dürften, diesen Schutz vor ernsthaften sozialen und wirtschaftlichen Risiken in Anspruch zu nehmen (ECSR, GENOP-DEI und ADEDY/Griechenland, Beschwerde Nr. 66/2011, § 47). Auch wenn es vernünftig ist, dass die Krise zu Änderungen in der Gesetzgebung und den aktuellen Praktiken im Bereich des Rechts auf Gesundheit, Sozialschutz und Arbeit führt, um einige öffentliche Ausgaben einzuschränken oder die Einschränkungen für die Unternehmen zu lockern, „dürfen solche Veränderungen jedoch die Situation derer, denen die Rechte durch die Charta zugestanden werden, nicht massiv destabilisieren“ (ECSR, GENOP-DEI und ADEDY/Griechenland, Beschwerde Nr. 65/2011, § 17). Aufgrund des politischen und wirtschaftlichen Kontextes in Europa ist es von Bedeutung, dass die Einschränkungen der Rechte auf die internationalen Verpflichtungen der Regierungen im Rahmen von Krediten bei den Institutionen der EU und des Internationalen Währungsfonds zurückgehen. Der Ausschuss ist jedoch der Meinung, dass sie sich nicht dem Anwendungsbereich der Charta entziehen (ECSR, IKA-ETAM/Griechenland, Beschwerde Nr. 76/2012, § 50).

Der Kontext der Krise hat so eine Lücke im Schutz der sozialen Rechte in der Europäischen Union verursacht, und gefährdet den europäischen Rechtsstaat und die Sozialverfassung Europas. Außerdem haben die Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung Ängste hervorgerufen im Hinblick auf die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf die demokratischen Prozesse zur Beschlussfassung (Entschließung 1884 (2012) der Parlamentarischen Versammlung des Europarates). Die Krisen haben die sozialen Bürgerrechte ausgehöhlt, was den Solidaritätsgeist in Europa gefährdet und die Loyalität der Bevölkerung gegenüber dem europäischen Projekt auf die Probe stellt.

Der Menschenrechtskommissar des Europarates unterstrich, dass die Auswirkungen der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung auf die Menschenrechte im Bereich der sozialen Rechte am stärksten waren. Der Ausschuss hat in dieser Hinsicht klar bestätigt, dass die Wirtschaftskrise nicht zu einer Verringerung des Schutzes der Rechte, die durch die Charta anerkannt werden, führen darf: „Die Regierungen müssen von nun an alle notwendigen Maßnahmen treffen, damit die Rechte effektiv garantiert sind in dem Moment, wo der Schutzbedarf am stärksten zu spüren ist“ (ECSR, Schlussfolgerungen XIX-2 (2009), allgemeine Einführung, § 15). Die Krise ist nicht nur eine Bedrohung für die sozialen Rechte in Europa - sie ist auch eine Aufforderung zum Handeln. Die Charta kann als Rahmen für einen wirtschaftlichen Aufschwung im Einklang mit den sozialen Rechten dienen. Das Modell der „höchst wettbewerbsfähigen sozialen Marktwirtschaft“, das in Artikel 3 des Vertrages über die Europäische Union genannt wird, sollte diese Forderung in Zukunft enthalten.

2. Die Kohärenz des Schutzes der sozialen Grundrechte in Europa sicherstellen

Die Garantie der sozialen Grundrechte beruht auf verschiedenen Quellen aus unterschiedlichen - nationalen (Verfassungen), europäischen (Europarat, Europäische Union) und internationalen (Organisation der Vereinten Nationen, Internationale Arbeitsorganisation) - Rechtssphären. Obwohl sie aus einer gemeinsamen normativen Grundlage hervorgehen, wurden diese verschiedenen Quellen vorab nicht harmonisiert. Es gibt keine hierarchischen Verhältnisse zwischen ihnen.

Es ist entscheidend, dass die Staaten, ihre Gesetzgeber und ihre Richter das Prinzip „der vorteilhaftesten Klausel“ anwenden, das eventuelle Divergenzen überbrückt, wenn sie mit dieser Vielfältigkeit der Quellen zum Schutz der sozialen Grundrechte konfrontiert sind. Dieses Prinzip wird in Artikel 53 der Europäischen Menschenrechtskonvention, Artikel H der revidierten Europäischen Sozialcharta und Artikel 53 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union aufgeführt. Diese Vorschriften führen dazu, dass der geringste Schutz, der durch ein Instrument zum Schutz der Menschenrechte einem bestimmten sozialen Recht zugesprochen wird, niemals allein ein gültiger Grund dafür sein kann, einen weitergehenden Schutz des gleichen Rechts durch ein anderes Instrument nicht zu gewährleisten (siehe zum Beispiel in Bezug auf die Vereinigungsfreiheit von Armeeingehörigen, EGMR, Urteil Matelly/Frankreich vom 2. Oktober 2014, § 74). Die in den Mitgliedsstaaten entstandenen widersprüchlichen Verpflichtungen müssen weiterhin von den Mitgliedsstaaten und den Aufsichtsorganen, denen sie unterworfen sind, unter Anwendung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, einem Schiedsverfahren unterworfen werden. Wie der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt, „sind die

Vertragsparteien im Sinne des Artikels 1 der Konvention für alle Handlungen und Versäumnisse ihrer Organe verantwortlich, ob sie nun aus dem internen Recht oder der Notwendigkeit entstehen, internationale juristische Verpflichtungen einzuhalten“ (EGMR, Urteil Al-Saadoon und Mufdhi/Vereinigtes Königreich vom 2. März 2010, § 128). Der Gerichtshof erklärte ebenfalls, dass es dem Ziel und dem Objekt der Konvention widersprechen würde, wenn ein Vertragsstaat von jeder Verantwortlichkeit für ein bestimmtes Tätigkeitsfeld im Hinblick auf die Konvention befreit wird, weil er die Verpflichtungen aus seiner Zugehörigkeit zu einer internationalen Organisation einhalten muss, an die er einen Teil seiner Souveränität übertragen hat (EGMR, Urteil Bosphorus Hava Yollari Turzim Ve Ticaret Anonim Sirketi/Irland vom 30. Juni 2005, § 124). Der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte bestätigt seinerseits, dass „der Umstand, dass die nationalen Bestimmungen auf der Grundlage einer europäischen Richtlinie entstanden sind, sie nicht dem Gültigkeitsbereich der Charta entziehen“. Gleiches gilt bei nationalen Gesetzgebungen, die auf Vorabentscheidungen des Europäischen Gerichtshofes auf Grundlage des Artikels 267 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union zurückzuführen sind (ECSR, Schwedischer Gewerkschaftsbund (LO) und Schwedische Zentralorganisation der Angestellten und Beamten (TCO)/Schweden, Beschwerde Nr. 85/2012, Entscheidung vom 3. Juli 2013).

Die Staaten müssen also die normative Autonomie jeder einzelnen Rechtssphäre einhalten, der sie unterliegen: Stärkere Verpflichtungen in Bezug auf soziale Rechte dürfen nicht zugunsten von späteren weniger großzügigen Verpflichtungen vergessen werden, und dürfen noch weniger völlig zugunsten von anderen - internationalen oder europäischen - Verpflichtungen, die diesen Verpflichtungen widersprechen, ausgeklammert werden. Es ist allerdings wichtig, dass diese Autonomie nicht mit einer totalen Isolation und einer vollständigen Taubheit gegenüber dem, was außerhalb jeder einzelnen Sphäre gesagt und entschieden wird, verwechselt wird. Die Instrumente zum Schutz der sozialen Rechte können nicht „im leeren Raum“ von - nationalen, europäischen und internationalen - Richtern angewandt werden, die über sie wachen. Im Gegenteil, sie gewinnen alle, wenn ihre Interpretation mit Anhaltspunkten aus anderen Instrumenten, die die gleichen Ziele und Anliegen haben, und aus der Interpretation ihrer jeweiligen Aufsichtsorgane bereichert wird. Um die Garantie des Streikrechts, die sich aus der Europäischen Menschenrechtskonvention ergibt, nachzukommen, berücksichtigt der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte somit die Beiträge der Europäischen Sozialcharta und die Schlussfolgerungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte (EGMR, Urteil National Union of Rail, Maritime and Transport Workers/Vereinigtes Königreich vom 8. April 2014). Diese Europäische Sozialcharta soll auch als Anhaltspunkt dienen für die Interpretation der EU-Grundrechtecharta und der allgemeinen Rechtsprinzipien, die innerhalb der Union die Grundrechte schützen. Es gibt keinen Grund, diese weitere Auslegung auf die Grenzen des Europarates zu beschränken. Es ist nicht mehr selten, dass die Instrumente der Internationalen Arbeitsorganisation oder die Verträge der Vereinten Nationen, die sich vollständig oder teilweise mit der Garantie der sozialen Rechte befassen, von den zuständigen Richtern für die Interpretation der europäischen Instrumente herangezogen werden. So interpretiert der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte die Europäische Sozialcharta „in Einklang mit den anderen Regeln des internationalen Rechts, zu denen sie zählt“, was zum Beispiel bei der Interpretation des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte die Konvention der Vereinten Nationen zu Kinderrechten einschließt (ECSR, Défense des Enfants International (DEI)/Belgien, Beschwerde Nr. 69/2011, Entscheidung vom 23. Oktober 2012). Solange sie methodisch transparent und nicht zu einer Absenkung des Niveaus führt, erhält diese Vorgehensweise

Zustimmung, sofern sie im Sinne des Artikels 31, § 3 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge vorgenommen wird. Dieses Übereinkommen unterstreicht, dass bei der Interpretation von Verträgen insbesondere die in letzter Zeit vorgenommene Anwendung des Vertrages, durch die die Vereinbarung der Parteien im Hinblick auf die Interpretation des Vertrages zustande kommt, sowie jede passende Regel des internationalen Rechts, das auf die Beziehung zwischen den Parteien anwendbar ist, berücksichtigt wird.

Die Vielfalt der juristischen Instrumente zum Schutz der sozialen Rechte kann nicht zur Absenkung des gebotenen Schutzniveaus führen, sondern ganz im Gegenteil zu einer Erhöhung: In der Praxis müssen sich die verschiedenen Garantien in den Staaten, bei den Gesetzgebern und bei ihren Richtern ergänzen und gegenseitig verstärken. In einem integrierten Ansatz wird die Interpretation jeder Garantie mit der Betrachtung der anderen Interpretationen und dem bestehenden oder künftig bestehenden Konsens, den sie vorzeichnen, bereichert.

3. Die Wirksamkeit der Europäischen Sozialcharta verbessern

Die Wirksamkeit der Europäischen Sozialcharta zu verbessern heißt zunächst, darauf hinzuwirken, dass dieses Instrument so einheitlich wie möglich im gesamten regionalen Raum des Europarates angewandt wird.

Dafür müssen zunächst alle Mitgliedsstaaten des Europarates durch den gleichen Text zur Garantie der sozialen Rechte gebunden sein. Die revidierte Europäische Sozialcharta ist der aktuellste Ausdruck der europäischen Ansichten über soziale Rechte. Die Ratifizierung durch alle Staaten hat daher Priorität. Ein förmlicher Aufruf und ein Anreiz zur Ratifizierung durch alle Organe des Europarates sowie der Europäischen Union wären in dieser Hinsicht sehr hilfreich. Zudem müssten die Staaten, die nicht alle Bestimmungen dieses Instrumentes angenommen haben, dazu gebracht werden, die übrigen Bestimmungen nach und nach anzunehmen, zunächst diejenigen, die zum Kern der Charta gehören, z.B. die Artikel zum Recht auf Arbeit (Art. 1), zum Vereinigungsrecht (Art. 5), zum Recht auf Kollektivverhandlungen (Art. 6), zum Recht der Kinder und Jugendlichen auf Schutz (Art. 7), zum Recht auf soziale Sicherheit (Art. 12), zum Recht auf soziale Fürsorge (Art. 13), zum Recht der Familie auf sozialen, gesetzlichen und wirtschaftlichen Schutz (Art. 16), zum Recht der Wanderarbeiter und ihrer Familien auf Schutz und Beistand (Art. 19) und zum Recht auf Chancengleichheit und Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf ohne Diskriminierung aufgrund des Geschlechts (Art. 20).

Die einheitliche Anwendung der Europäischen Sozialcharta hängt auch von der Annahme der Garantiemechanismen für die geschützten Rechte durch alle Mitgliedsstaaten des Europarates ab, sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene. Die Umsetzung dieses Ziels setzt die allgemeine Ratifizierung des Protokolls von 1995 voraus, durch das ein Verfahren für Kollektivbeschwerden eingeführt wird. Damit diese Ratifizierung die besten Chancen für eine „effektive Umsetzung der sozialen Rechte“ bietet (Präambel des Protokolls von 1995) und die Beteiligung der Bürger an diesem Prozess gefördert wird, müssten die Staaten aufgefordert werden, systematisch eine Erklärung herauszugeben, die das Recht auf Beschwerde der nationalen Nicht-Regierungsorganisationen anerkennt (Art. 2, § 1 des Protokolls von 1995). Unter Berücksichtigung des kollektiven Charakters dieser Beschwerden und aufgrund der

Tatsache, dass sie vorzeitig eingelegt werden können, könnte dies darüber hinaus die Anzahl der Verfahren vor den nationalen Gerichten sowie vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte deutlich reduzieren.

Eine soweit wie möglich gefasste Anwendung der Sozialcharta setzt darüber hinaus die Förderung der entscheidenden Rolle der nationalen Institutionen voraus. Insbesondere die nationalen juristischen Institutionen sollen gefördert werden durch eine bessere Ausbildung/Information der Gesetzgeber, der Verwaltungsbehörden und der Richter, durch einen strukturierteren Austausch von bewährten Methoden und durch eine systematische Übersetzung der Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte in die nationale(n) Sprache(n) der betroffenen Vertragsstaaten, um sie zugänglicher zu machen. Diese Vorgehensweise würde dem Subsidiaritätsprinzip entsprechen, das der Lösungssuche auf nationaler Ebene den Vorrang gibt. Sie müsste in Anlehnung an die Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates zur Umsetzung der Europäischen Menschenrechtskonvention konzipiert werden.

Die Annahme bestimmter praktischer Maßnahmen zur Stabilisierung und Verstärkung des europäischen Schutzmechanismus würde die effektive Umsetzung der Europäischen Sozialcharta noch weiter verbessern.

Einige Bestimmungen des Turiner Protokolls von 1991 werden bis heute nicht angewandt, obwohl das Protokoll von allen Vertragsstaaten der Europäischen Sozialcharta von 1961 ratifiziert wurde. Dies gilt insbesondere für die Bestimmung zur Wahl der Mitglieder des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte durch die Parlamentarische Versammlung des Europarates, wie die Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Anwendung der Bestimmung, die die Rolle des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte regelt, wird immerhin durch wiederholten Protest einiger Staaten behindert. Das System als Ganzes würde durch eine nachdrückliche Bekräftigung der Rollen jedes einzelnen Organs der Charta an Verständlichkeit und Rechtssicherheit gewinnen: im Europäischen Ausschuss für Soziale Rechte die juristische Beurteilung der nationalen Situationen; im Ministerkomitee des Europarates die Überprüfung der Anwendung der Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte, und im Regiergungsausschuss die Vorbereitung der Arbeit des Ministerkomitees.

Eine formelle Erklärung des Ministerkomitees sowie eine sofortige Veröffentlichung der Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte über die Kollektivbeschwerden würden außerdem zu einer solchen Klärung beitragen.

Den europäischen Schutzmechanismus zu festigen heißt auch, die materiellen Mittel für eine optimale Funktionsweise zu garantieren: durch die Erhöhung der Mitgliederzahl des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte, durch die Erhöhung der Anzahl der Juristen, die ihn bei diesen Arbeiten unterstützen, und durch die korrelative Erhöhung des für die Förderung und den Schutz der sozialen Rechte vorgesehenen Budgets.

Schließlich würde es der Unteilbarkeit aller zivilen, kulturellen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Rechte entsprechen, die Gleichbehandlung der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Charta zu verstärken. Die Umsetzung einer neuen externen Kommunikationspolitik des Europarates, die sich auch auf Initiativen zur Bildung im Bereich der Menschenrechte erstreckt, und die Annahme angemessener interner Neuorganisationsmaßnahmen könnten dazu beitragen. Zudem könnte eine Politik zur

Durchführung der Entscheidungen des Europäischen Ausschusses für Soziale Rechte in Anlehnung an die angenommene Urteilspolitik des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte hilfreich sein.

4. Das Synergiepotential zwischen dem Europarat und der Europäischen Union in Bezug auf soziale Rechte maximieren

Der Schutz der sozialen Grundrechte innerhalb des Rechtes der Europäischen Union ist bemerkenswert vorangeschritten seit die Einheitliche Europäische Akte am 1. Juli 1987 in Kraft trat. Durch sie wurde in den europäischen Verträgen zum ersten Mal Bezug auf die Europäische Sozialcharta genommen (siehe momentan Artikel 151 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union). Die Annahme der Gemeinschaftscharta der sozialen Grundrechte der Arbeitnehmer beim Europäischen Rat in Straßburg am 11. und 12. Dezember 1989 sowie die Annahme der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die im Jahr 2000 verkündet wurde, bevor sie durch den Vertrag von Lissabon in die Verträge integriert wurde, haben sowohl die Rolle des Gerichtshofes beim Schutz der sozialen Rechte als auch die Rolle des sekundären EU-Rechts verstärkt.

Trotzdem gibt es weiterhin Schwierigkeiten. Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union schließt die sozialen Grundrechte nur selektiv ein. Sie nennt zum Beispiel nicht das Recht auf Arbeit, das Recht auf eine angemessene Entlohnung, das Recht auf Schutz gegen Armut und soziale Ausgrenzung oder das Recht auf Wohnung, die die revidierte Europäische Sozialcharta einräumt. Obwohl mehrere Bestimmungen der Charta der Grundrechte der Europäischen Union direkt auf die Europäische Sozialcharta des Europarates zurückgehen, darf die Auslegung dieser Bestimmungen nicht ihrer Auslegung durch den Europäischen Ausschuss für Soziale Rechte entsprechen: Der Gegensatz zum Statut der Europäischen Menschenrechtskonvention ist frappant (Art. 52, § 3 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union).

Die Verpflichtungen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union im System der Europäischen Sozialcharta bleiben unterschiedlich: Nicht alle Mitgliedsstaaten haben die revidierte Europäische Sozialcharta ratifiziert, und sie haben nicht die gleichen Bestimmungen der Europäischen Sozialcharta angenommen. In dieser Situation zögert der Europäische Gerichtshof, die Europäische Sozialcharta als Inspirationsquelle für die Entwicklung der Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze anzuerkennen, mit deren Einhaltung er durch den Artikel 6, § 3 des Vertrages über die Europäische Union beauftragt ist.

Aus dieser Situation entsteht ein Teufelskreis: Da die Europäische Sozialcharta kein Bestandteil des Rechts der Europäischen Union ist, wie die Europäische Menschenrechtskonvention, meint der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte, es sei verfrüht, davon auszugehen, dass die Maßnahmen der EU-Mitgliedsstaaten zur Anpassung an die Verpflichtungen aus dem EU-Recht unter der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofes mit den Anforderungen der Europäischen Sozialcharta kompatibel seien (Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Confédération générale du travail (CGT)/Frankreich, Beschwerde Nr. 55/2009, Entscheidung über die Begründetheit vom 23. Juni 2010, Paragraphen 33-42). Dies führt zu einer Gefahr eines Konflikts zwischen den beiden Normen (Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, Schwedischer

Gewerkschaftsbund (LO) und schwedische Zentralorganisation der Angestellten und Beamten (TCO)/Schweden, Beschwerde Nr. 85/2012, Entscheidung über die Zulässigkeit und die Begründetheit vom 3. Juli 2013). Aus diesem Grund hat der Generalsekretär des Europarates in seinem Bericht zur Situation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit en Europe (Situation der Demokratie, der Menschenrechte und des Rechtsstaats in Europa), der bei der 124. Sitzung des Ministerkomitees des Europarates am 5. und 6. Mai 2014 in Wien vorgestellt wurde, es für dringend erforderlich gehalten, pragmatische Lösungen zu finden, um die Widersprüche zwischen der Europäischen Sozialcharta und den Normen der Europäischen Union zu beseitigen.

Dieser Aufruf muss Gehör finden. Um die aktuelle Situation zu verbessern, könnten mehrere Maßnahmen in die Wege geleitet werden:

(i) Die Europäische Kommission könnte allen Mitgliedsstaaten der EU empfehlen, die revidierte Europäische Sozialcharta zu ratifizieren und alle Bestimmungen dieses Instrumentes anzunehmen in Abhängigkeit von ihrer Relevanz für die Zuständigkeitsbereiche der Europäischen Union. Dies würde die einheitliche Anwendung des Rechts der Europäischen Union begünstigen.

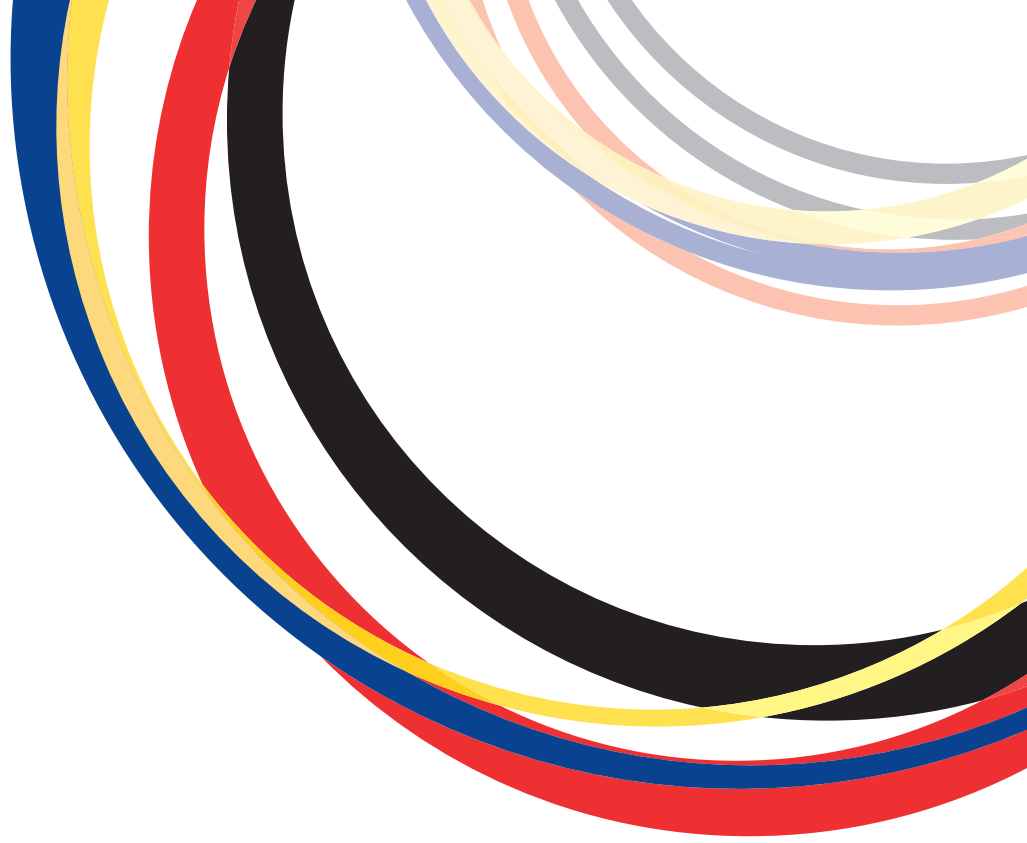
(ii) In Einklang mit dem Memorandum of Understanding zwischen dem Europarat und der Europäischen Union, könnte die Kommission darüber wachen, dass bei der Ausarbeitung von Texten des sekundären EU-Rechts über von der Charta abgedeckten Bereiche (siehe insbesondere die Paragraphen 17 und 19 des Memorandum of Understanding zwischen dem Europarat und der Europäischen Union) die Europäische Sozialcharta systematisch berücksichtigt wird. Diese Verpflichtung könnte sich auf die Vorbereitung des Memorandum of Understanding mit den Mitgliedsstaaten ausdehnen, die dem Europäischen Stabilitätsmechanismus angehören, um dafür zu sorgen, dass die Reformen zur Erhaltung des makroökonomischen Gleichgewichts auf keinen Fall dazu führen, dass die Rechte der Europäischen Sozialcharta eingeschränkt werden: Solche Einschränkungen wären in Bezug auf die Charta tatsächlich nicht gerechtfertigt (Europäischer Ausschuss für Soziale Rechte, allgemeine Einführung zu den Schlussfolgerungen XIX-2 (2009) zu den Auswirkungen der Wirtschaftskrise auf die sozialen Rechte). Die Unterbringung eines Verweises auf die Europäische Sozialcharta in den Impaktstudien, die unter der Verantwortung der Europäischen Kommission vorbereitet werden, wäre gleichzeitig eine Anwendung der „horizontalen Sozialklausel“ des Artikels 9 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Dieser besagt, dass „die Union die Erfordernisse im Zusammenhang mit der Förderung einer hohen Beschäftigungsquote, der Gewährleistung eines angemessenen Sozialschutzes und der Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung sowie einem hohen Niveau in Bezug auf Bildung und Ausbildung und Schutz der menschlichen Gesundheit berücksichtigt“.

(iii) Zum fünfzigsten Jahrestag des Inkrafttretens der Europäischen Sozialcharta könnten der Europarat und die Europäische Union eine gemeinsame Arbeitsgruppe schaffen, die die juristischen und technischen Fragen identifiziert, die durch die Annahme der revidierten Europäischen Sozialcharta durch die Europäische Union entstehen. Sowohl das Europäische Parlament als auch die Parlamentarische Versammlung des Europarates haben sich für eine solche Annahme ausgesprochen (Entschließung des Europäischen Parlamentes vom 27. Februar 2014 zu der Lage der Grundrechte in der Europäischen Union (2012) (2013/2078(INI)), Par. op. 8; Parlamentarische Versammlung des Europarates, Entschließung vom 8. Dezember 2014 über

die Umsetzung des Memorandum of Understanding zwischen dem Europarat und der Europäischen Union (Bericht K. Lundgren), Paragraph 7). Angesichts des Ausbleibens entsprechender Initiativen hat der Europäische Ausschuss für Soziale Rechte beschlossen, dass sich keine Konformitätsvermutung mit der Europäischen Sozialcharta an den Verpflichtungen aus dem Recht der Europäischen Union festmachen lässt (ECSR, Confédération générale du travail (CGT)/Frankreich, Beschwerde Nr. 55/2009, Entscheidung zur Begründetheit vom 23. Juni 2010, Paragraph 36).

Koord.: J.-F., AKANDJI-KOMBÉ (Paris)

B. ACIMUZ (Istanbul), N. BOCCADORO (Paris), N. BERNARD (Brüssel), O. DE SCHUTTER (Löwen), C. DELIYANNI-DIMITRAKOU (Thessaloniki), C.-S. DIMITROULIAS (Straßburg), K. DOGAN YENISEY (Istanbul), P. DORSSEMONT (Löwen), M. ENGIN (Istanbul), G. GUIGLIA (Verona), P. KENNA (Galway), J. KENNER (Nottingham), C. KOLLONAY-LEHOCZKY (Budapest), A.-M. KONSTA (Thessaloniki), S. LAULOM (Lyon), M. LE FRIANT (Avignon), K. LÖRCHER (Brüssel), C. LOUGARRE (Southampton), J.-B. MARIE (Straßburg), A. NOLAN (Nottingham), F. PROIETTI (Roma), A.T. RIBEIRO (Porto), N. RODEAN (Verona), A. RURKA (Paris), J. SARMENTO BARRA (Paris), D. SINOUE (La Rochelle/Paris), S. VAN DROOGHENBORECK (Brüssel), I. VAN HIEL (Gent), P. VIELLE (Löwen), Ö. YÜCEL DERICILER (Istanbul).



Für weitere Informationen wenden Sie sich bitte an

Manuel Paolillo

Koordination des belgischen Vorsitzes des Europarates - Soziales Föderaler Öffentlicher
Dienst Soziale Sicherheit – GD Strategische Unterstützung
Bereich "Multilaterale Beziehungen"

+32 (0)2 528 64 08

manuel.paolillo@minsoc.fed.be

Verantwortlicher Herausgeber

Tom Auwers

Föderaler Öffentlicher Dienst Soziale Sicherheit - GD Strategische Unterstützung

D/2015/10.770.19